



# Democratie onder druk

1.2

## De overheid is er voor de burger, niet andersom

In Nederland hebben veel mensen het gevoel dat de overheid belangrijker is dan de burger. De ene crisis volgt de andere op (toeslagen, Groningen, UWV). Steeds weer blijkt hoe kwetsbaar een individuele burger is tegenover een machtig overheidsapparaat. Als we dat willen veranderen – en dat wil ik - hebben we een helder uitgangspunt nodig voor al het overheidshandelen.

Dat uitgangspunt kun je in één principe samenvatten (het *burgerprincipe*): in een democratische rechtsstaat gaat het gerechtvaardigde belang van burgers – en van hun verenigingen en andere maatschappelijke organisaties – vóór het belang van de overheid. Alleen als een in de wet duidelijk omschreven, zwaarwegend algemeen belang anders vraagt, mag de overheid daarvan afwijken. En als er twijfel is over de regels of de feiten, krijgt de burger het voordeel van de twijfel. De overheid bestaat dankzij de bevolking en niet andersom.

Dit is geen nieuw idee. Al in 1581, in het Plakkaat van Verlatinghe, stelden de opstandige gewesten dat een vorst er is omwille van zijn onderdanen en dat onderdanen niet zijn geschapen om als slaven de vorst te dienen. Doet een vorst zijn plicht niet, dan is hij geen vorst maar een tiran, en mogen onderdanen hem afzweren. De kern is tijdloos: macht is alleen legitiem zolang zij in het belang van de mensen wordt gebruikt. In de eeuwen daarna groeide hieruit – met veel ups, downs en sociale strijd – het idee van een sociaal contract tussen burgers en overheid in een democratische rechtsstaat. De Nederlandse Grondwet gaf burgers grondrechten en maakte de regering verantwoordelijk tegenover het steeds breder gekozen parlement. Na de Tweede Wereldoorlog bouwden we een verzorgingsstaat op, met sociale zekerheid en zorg als gezamenlijke verzekering tegen pech in het leven. Ook het idee van gelijke kansen voor iedereen, te realiseren via goed onderwijsbeleid, was hier een onderdeel van. Lang konden burgers er redelijkerwijs op vertrouwen dat de overheid er is als het nodig is.

De laatste decennia is dat evenwicht verschoven. Bezuinigingen, ingewikkelde regels en een hardere toon in beleid hebben de menselijke maat verdrongen. Onderzoekers en de Nationale ombudsman beschrijven hoe het vertrouwen in de overheid stevig is gedaald. Mensen ervaren de staat steeds vaker als tegenpartij in plaats van als bondgenoot. Waar het sociaal contract vraagt om bescherming van de burger, voelt de praktijk soms als een contract dat eenzijdig is opgezegd. De toeslagenaffaire is het scherpste voorbeeld. Tienduizenden ouders werden jaren als fraudeur behandeld, vaak op basis van kleine fouten, onduidelijke regels of regelrechte discriminatie. Het belang van harde

fraudebestrijding woog zwaarder dan het rechtmatige belang van gezinnen om niet kapot gemaakt te worden. De overheid zette al haar middelen in: strenge algoritmes, grote terugvorderingen, de landsadvocaat. De burger stond er vrijwel alleen voor. Pas toen het onrecht niet meer te ontkennen viel, kwam erkenning en herstel – veel te laat. De herstel poging loopt nog steeds. En sommig leed is niet te herstellen.

Toch zien we ook beweging de goede kant op. Burgemeester Ahmed Aboutaleb van Rotterdam zei ooit openlijk: bij twijfel heeft de burger voorrang. De Nationale ombudsman hamert erop dat regels begrijpelijk moeten zijn en dat de overheid actief het perspectief van burgers moet meenemen in beleid en uitvoering. En de hoogste bestuursrechter heeft het zogeheten evenredigheidsbeginsel versterkt: besluiten die burgers buitensporig hard treffen moeten intensief getoetst worden op proportionaliteit. Laten we die beweging vasthouden en versterken.

In de wet is het principe al wel een beetje aanwezig, maar wel verstopt. De Algemene wet bestuursrecht zegt dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de doelen. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie geeft burgers recht op een onpartijdige en billijke behandeling door EU-instellingen (maar bindt lidstaten alleen voor zover zij EU-recht uitvoeren). Op papier staat de burger dus niet altijd met lege handen. Maar in de praktijk knelt het vaak. Hoe streng wordt er getoetst? Hoeveel ruimte voelen ambtenaren om de regels menselijk toe te passen? Hoeveel tijd en geld heeft een burger om zijn recht te halen?

En in dat laatste zit een fundamentele ongelijkheid. Een schrijnend onrecht kun je het ook noemen. De landsadvocaat heeft een bijna onbepaald budget en bijna onbepaalde toegang tot juridische expertise. Maar dat budget en die expertise wordt wel betaald door de belastingbetaler. Terwijl er voor diezelfde belastingbetaler soms zelfs geen sociale advocatuur beschikbaar is voor een proces tegen de overheid, laat staan dezelfde mogelijkheden als de landsadvocaat heeft. En dat laatste zou pas rechtvaardig zijn en een sociaal contract, zoals ooit bedoeld, reflecteren.

Daarom zou het verstandig zijn om het *burgerprincipe* expliciet te maken. Bijvoorbeeld een algemene regel, vastgelegd in de wet, die zegt:

***In Nederland gaat het gerechtvaardigde belang van individuele burgers – en hun maatschappelijke verbanden – altijd vóór het belang van de overheid, behalve wanneer een in de wet uitdrukkelijk erkend zwaarwegend algemeen belang duidelijk anders vergt. Bij enige twijfel of interpretatie-onzekerheid dient het voordeel aan de burger te worden gegund.***

De rechtvaardiging van deze regel is: de overheid dankt haar rechtmatigheid en gezag aan de bevolking: zij is er voor de burger, niet andersom.

Daarnaast moet er een algemene regel komen die er voor zorgt dat burgers, die het opnemen tegen de staat door diezelfde staat gefinancierde laagdrempelige juridische steun krijgen van een kwaliteit die vergelijkbaar is met de kwaliteit waar de landsadvocaat de beschikking over heeft, zodat de procesposities min of meer gelijk worden. En ja, er

moet ook een onafhankelijke beoordeling vooraf zijn om te kijken of een zaak tegen de overheid enige kans maakt, om te voorkomen dat elke burger zijn ongenoegen jegens de overheid doorlopend botviert. Want we blijven mensen. Met deze twee regels krijgt het idee “de overheid is er voor de burger, niet andersom” enige tanden.

Wetgeving alleen is maar het begin. De bedoeling is dat die wetgeving op langere termijn een cultuurverandering binnen de overheid bewerkstelligt. Van wantrouwen naar vertrouwen. Van ‘regels zijn regels’ naar ‘wat is in deze situatie eerlijk en billijk?’. Van het verdedigen van beleid naar een houding waarin steeds minder voor de burger schadelijke beslissingen genomen worden en fouten daartegen als vanzelfsprekend hersteld worden, ook als dat iets (of zelfs veel) kost. En hopelijk heeft die cultuurverandering dan tot gevolg dat het vertrouwen van de burger in politiek en overheid weer wat toeneemt.

Zo’n cultuurverandering moet ook organisatorisch ondersteund worden. De overheid moet niet als een bedrijf gerund worden maar als een dienende organisatie. De discussies over de hoogte van boetes, box 3, boete rente bij de fiscus, belasting op benzine e.d. illustreren dat belastingen en boetes enkel worden geheven om de kas sluitend te krijgen. Maar er is kennelijk geen hoger doel meer waar deze niet-dienende overheid het voor doet. En het zwalkende beleid laat zien dat er ook geen moeite meer gedaan wordt om tenminste de (verkeerde) indruk te geven dat er wel degelijk zo’n hoger doel is.

Als we dit soort principes serieus nemen, winnen we allemaal. Burgers voelen zich minder machteloos, ambtenaren krijgen een helderder advieskader voor hun minister en politici krijgen een beter moreel kompas. Democratie is veel meer dan eens in de vier jaar stemmen. Het is een dagelijkse praktijk waarin de sterkste partij – de staat – er bewust voor moet kiezen de zwakkere – de burger – te dienen en te beschermen.